

**L'EXTRAORDINAIRE DOUZIEME SESSION EXTRAORDINAIRE DU CONSEIL DES
DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES RELATIVE A LA « SITUATION DES
DROITS DE L'HOMME DANS LE TERRITOIRE PALESTINIEN OCCUPE, Y COMPRIS
JERUSALEM - EST »**

Michel TABBAL

Doctorant en Droit,

Centre de recherche sur les Droits de l'Homme (C.R.D.H.),

Université Panthéon-Assas (Paris II)

Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a tenu les 15 et 16 octobre 2009 sa douzième session extraordinaire¹ consacrée à la situation des droits de l'homme dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est², suite à la demande de la Palestine, appuyée par 19 Etats membres du Conseil. C'est la sixième fois que le Conseil tenait depuis sa création en 2006, une session d'urgence relative au conflit israélo-arabe. Ses travaux, après deux séances, ont débouché sur l'adoption – pour la première fois depuis sa création – de deux mesures distinctes : la résolution S-12/1³ prise à l'issue d'un vote⁴ et la décision S-12/101⁵ adoptée sans vote. Le Conseil y condamne les nouvelles violations des droits de l'homme commises à Jérusalem-Est par Israël et « accueille avec satisfaction » le rapport de la mission indépendante d'établissement des faits, qui avait elle-même été instituée à l'issue de la neuvième session extraordinaire du Conseil des droits de l'homme, en février 2009⁶. Le Conseil « recommande que l'Assemblée générale examine le rapport » lors de sa soixante-quatrième session, c'est-à-dire la session en cours. La décision purement procédurale demande au président du Conseil de transmettre d'urgence la résolution S-12/1 à l'Assemblée générale.

¹ La présente a été rédigée en janvier 2010 et n'a pu être publiée immédiatement pour des raisons indépendantes de l'auteur. Ce dernier a eu l'amabilité de prendre en compte certains développements récents importants relatifs à la session étudiée.

² Document A/HRC/S-12/1 du 21 octobre 2009, *Rapport du Conseil des droits de l'homme sur sa douzième session extraordinaire*.

³ Résolution du Conseil A/HRC/RES/S-12/1 du 16 octobre 2009, *Situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés, y compris Jérusalem-Est*.

⁴ La résolution a été adoptée par 25 voix (Afrique du Sud, Arabie saoudite, Argentine, Bahreïn, Bangladesh, Bolivie, Brésil, Chili, Chine, Cuba, Djibouti, Egypte, Fédération de Russie, Ghana, Inde, Indonésie, Jordanie, Maurice, Nicaragua, Nigéria, Pakistan, Philippines, Qatar, Sénégal et Zambie) contre 6 (Hongrie, Italie, Pays-Bas, Slovaquie, Ukraine, Etats-Unis) avec 11 abstentions (Belgique, Bosnie-Herzégovine, Burkina Faso, Cameroun, Gabon, Japon, Mexique, Norvège, République de Corée, Slovaquie, Uruguay). Cinq pays n'ont pas participé au vote (Angola, France, Kirghizistan, Madagascar et Royaume-Uni).

⁵ Décision du Conseil A/HRC/DEC/S-12/101 du 16 octobre 2009, *Décision adoptée par le Conseil des droits de l'homme*.

⁶ Document A/HRC/S-9/2 du 27 février 2009, *Rapport du Conseil des droits de l'homme sur sa neuvième session extraordinaire*.

La douzième session extraordinaire du Conseil des droits de l'homme mérite qu'on s'y attarde, non seulement parce qu'elle constitue une nouvelle session d'urgence consacrée au conflit israélo-arabe, mais également parce qu'elle bouleverse le fonctionnement du Conseil concernant la tenue des sessions extraordinaires, tant sur la forme que sur le fond. La douzième session modifie ainsi considérablement les conditions de tenue de ces sessions, particulièrement en ce qui concerne la marginalisation relative du critère de l'urgence, habituellement incontournable dans le fonctionnement du Conseil. Par ailleurs, cette session modifie la règle du jeu gouvernant les rapports du Conseil avec les différentes institutions onusiennes, mettant ainsi en exergue un nouvel aspect dynamique de la coordination au sein des Nations Unies.

Les deux mesures prises à cet égard par le Conseil confirment ce constat. En premier lieu, la résolution en s'attardant sur plusieurs points importants - notamment les récentes violations des droits de l'homme et le rapport de la mission indépendante d'établissement dit « rapport Goldstone » - met clairement en relief le bouleversement des critères classiques censés permettre l'ouverture des sessions extraordinaire (I). D'autre part, cette douzième session, notamment à travers la décision adoptée, va montrer un nouveau dynamisme de coordination entre différentes organisations des Nations Unies (II).

I – Une session bouleversant les critères classiques d'ouverture des sessions

De prime abord, l'élément déclencheur ne se laisse pas facilement saisir. A défaut de causes d'ouverture explicites expliquant la mise en place de la session (A.), les motivations politiques apparaissent au premier plan (B.).

A. - Des circonstances floues au regard du critère classique de l'urgence

La question qui se pose dans un premier temps est celle de savoir l'objet pour lequel cette session a été convoquée. Mais il est opportun, avant d'aborder l'objet même de la session, de clarifier les règles de fond régissant les sessions extraordinaires.

La Commission des droits de l'homme avait initialement la faculté de tenir des sessions d'urgence pour répondre aux violations graves des droits de l'homme⁷. D'après la décision du Conseil économique et social 1993/286 du 28 juillet 1993, le Conseil, « conscient que la Commission a besoin

⁷ DECAUX Emmanuel, « Les mesures d'urgence devant la Commission des droits de l'homme des Nations Unies et ses organes subsidiaires » in COHEN-JONATHAN Gérard et FLAUSS Jean-François (dir.), *Mesures conservatoires et droits fondamentaux*, n° 65, Nemesis, Bruylant, Coll. Droit et justice, Bruxelles, 2005, pp. 241-275.

de traiter avec le plus de diligence possible des situations de crise revêtant un caractère d'urgence »⁸, l'autorisait « à se réunir à titre exceptionnel entre ses sessions ordinaires ». Créé pour remplacer la Commission, le Conseil des droits de l'homme a gardé cette faculté de se réunir en sessions extraordinaires, avec la modification néanmoins de certains aspects procéduraux⁹. La résolution 60/251 de l'Assemblée générale instituant le Conseil¹⁰, prévoit ainsi dans son paragraphe 10 que « le Conseil pourra tenir au besoin des sessions extraordinaires (...) ». Bien qu'aucune précision sur le fond ne soit donnée¹¹, l'objet des sessions tel qu'il est défini par la Commission paraît être plus clair, puisqu'il est question d'« une situation de crise » dont le traitement s'avère être « urgent ». S'agissant du Conseil, la solution retenue est plutôt ambiguë¹² puisque l'urgence ne se trouve pas mentionnée expressément.

Ainsi, les sessions extraordinaires constituent un moyen développé par la Commission des droits de l'homme, et repris par la suite par le Conseil, pour examiner urgemment et suivant une approche géographique les violations des droits de l'homme¹³. La Commission des droits de l'homme et le Conseil des droits de l'homme à ses débuts ont de ce fait tenu des sessions d'urgence sur des situations de crise survenues à des endroits précis de la planète¹⁴. L'expérience du Conseil des droits de l'homme démontrera qu'une session extraordinaire peut également se tenir pour examiner une question précise. Jusqu'à ce jour, deux sessions extraordinaires thématiques ont été convoquées à ce titre¹⁵. Depuis lors, trois nouvelles sessions extraordinaires ont été convoquées : la 13^{ème} le 27 janvier 2010, à l'initiative du Brésil, en soutien de la reconstruction en Haïti ; la 14^{ème}, le 23 décembre 2010, à la demande du Nigeria, au nom du groupe africain, et des Etats-Unis sur la crise en Cote d'Ivoire à la suite des élections ; la 15^{ème}, le 25 février 2011, à la demande de la Hongrie sur « la situation des droits de l'homme » en Libye. Dans ces trois cas, la résolution finale a été adoptée au consensus. En tout état de cause, l'urgence doit toujours motiver la tenue de telles sessions; l'objet doit donc « être réservé, à titre prioritaire, aux situations d'urgence nécessitant une intervention rapide et révélant des violations graves et systématiques des droits de l'homme »¹⁶.

⁸ Décision de l'ECOSOC 1993/286 du 28 juillet 1993, *Procédures à suivre pour l'organisation des sessions extraordinaires de la Commission des droits de l'homme*.

⁹ CALLEJON Claire, *La réforme de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies*, Pedone, Paris, 2008, p. 297.

¹⁰ Résolution de l'Assemblée générale A/60/251 adoptée le 15 mars 2006 instituant le Conseil des droits de l'homme.

¹¹ DECAUX Emmanuel, *loc. cit.*, p. 247.

¹² AYISSI Joseph, « Les sessions spéciales du Conseil des droits de l'Homme en question », *Multipol*, décembre 2006, article disponible sur le site Multipol à l'adresse suivante: blog.multipol.org/public/Joseph_AYISSI_-_22_decembre_2006.doc.

¹³ CALLEJON Claire, *op.cit.*, pp.275 et 297-302.

¹⁴ La Commission des droits de l'homme a tenu 2 sessions sur la crise yougoslave, une session sur le génocide rwandais, une session sur la situation au Timor Oriental et une session sur la seconde Intifada en Palestine.

¹⁵ Le 22 mai 2008, le Conseil des droits de l'homme a tenu une session extraordinaire sur la crise alimentaire et sur l'impact de la crise financière sur les droits de l'homme, v. notamment document A/HRC/S-7/2 du 17 juillet 2008, *Rapport du Conseil des droits de l'homme sur sa septième session extraordinaire* et document A/HRC/S-10/2 du 30 mars 2009, *Rapport du Conseil des droits de l'homme sur sa dixième session extraordinaire*.

¹⁶ ZANI Mahmoud, « Réflexion sur le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (à propos de certains aspects institutionnels et normatifs) », *Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques*, vol. 86, n° 3, septembre-

La douzième session extraordinaire du Conseil répond-t-elle à ces critères, notamment celui de l'urgence? Pour éclaircir ce point, il est nécessaire d'analyser la résolution prise à l'issue de la session en cause. Comme la plupart des résolutions consacrées au conflit israélo-palestinien, elle est assez sévère¹⁷. Au premier abord, il est intéressant de noter la structure particulière de la résolution en cause. En effet, cette dernière est divisée en trois parties distinctes. La première partie (A) concerne les récentes violations des droits de l'homme commises à Jérusalem - Est, la deuxième partie (B) le rapport de la mission d'établissement des faits et la troisième partie (C) le rapport de la Haut-Commissaire aux droits de l'homme. La première partie, faisant état des récentes violations des droits de l'homme (les autres parties étant relatives au suivi des travaux entrepris par le Conseil et la Haut-Commissaire), devrait *a priori* être l'origine de la tenue de la session. Le Conseil condamne ainsi « énergiquement »¹⁸ les récentes violations des droits de l'homme commises à l'encontre des Palestiniens, notamment les politiques limitant l'accès aux lieux saints et aux biens. La confiscation des terres, la démolition des maisons, les atteintes à la liberté de circulation y sont également condamnées. Cette session extraordinaire a-t-elle donc été tenue pour examiner ces violations sachant qu'une session ordinaire s'est tenue moins de deux semaines à l'avance¹⁹? Une réponse négative est envisageable aux yeux des Etats favorables la session, d'autant plus que la Palestine constitue la seule entité géographique ayant un ordre du jour permanent inscrit au Conseil des droits de l'homme²⁰.

En conséquence, et malgré la gravité des violations condamnées dans la résolution, il est facile de constater l'absence d'un seul événement précis - ou du moins semblables aux événements ayant abouti à la mise en place des sessions précédentes. Les cinq sessions extraordinaires précédentes du Conseil relatives au conflit israélo-arabe verront le jour suite à des événements d'une grande ampleur à l'échelle internationale, notamment des opérations militaires²¹. Les violations ne vont constituer qu'un

décembre 2008, pp. 299-334.

¹⁷ D'habitude les résolutions - non consensuelles - relatives au conflit israélo-arabe, bien qu'elles soient axées contre Israël, évoquent dans un point les deux parties au conflit. Par contre, la résolution de la douzième session évoque uniquement Israël sans mentionner le Hamas palestinien.

¹⁸ Les résolutions prises à l'issue des sessions extraordinaires précédentes relatives au même conflit se caractérisent par leur sévérité. Néanmoins, la deuxième session sur la guerre de 2006 au Liban utilisant des terminologies assez fermes, se rapproche de la douzième résolution puisque toutes les deux condamnent « énergiquement » Israël.

¹⁹ La douzième session ordinaire du Conseil s'est déroulée du 14 septembre au 2 octobre 2009.

²⁰ Le point 7 de l'ordre du jour du Conseil des droits de l'homme est consacré à « *La situation des droits de l'homme en Palestine et dans les autres territoires arabes occupés* », sur la question v. notamment CALLEJON Claire, *op.cit.*, pp. 280-281.

²¹ La session des 5 - 6 juillet 2006 (Document A/HRC/S-1/3 du 18 juillet 2006, *Rapport du Conseil des droits de l'homme sur sa première session extraordinaire*) a été convoquée suite à l'opération militaire israélienne « Pluie d'été » dans la bande de Gaza. La session du 11 août 2006 voit le jour suite aux affrontements entre l'armée israélienne et les forces armées du Hezbollah au Liban (Document A/HRC/S-2/2 du 17 août 2006, *Rapport du Conseil des droits de l'homme sur sa deuxième session extraordinaire*). L'opération « Nuage d'automne » menée par l'armée israélienne dans le village de Beit Hanoun à Gaza va être le facteur de la mise en place de la session du 15 novembre 2006 (Document A/HRC/S-3/2 du 20 novembre 2006, *Rapport du Conseil des droits de l'homme sur sa troisième session extraordinaire*). La session des 23-24 janvier 2008

prélude, toujours aux yeux des Etats favorables à la session, pour annoncer le point crucial de la session : le rapport de la mission d'établissement des faits.

B. - Des considérations politiques comme fondement de la session

Le rapport de la mission d'établissement des faits constitue en effet l'intérêt majeur et l'enjeu principal de la tenue de la session, mais la résolution S-12/1 vise également le suivi du rapport entrepris par la Haut-Commissaire à la demande du Conseil lors de sa neuvième session²².

Instituée à l'issue de la neuvième session extraordinaire du Conseil²³, la mission devait enquêter sur les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises lors de l'opération militaire israélienne « Plomb durci » lancée contre la bande de Gaza (du 27 décembre 2008 au 18 janvier 2009)²⁴. Présidée par le juge Richard Goldstone²⁵, - ancien Procureur pour le Tribunal pénal pour l'Ex-Yougoslavie et le Rwanda - la mission accuse dans ses conclusions l'armée israélienne et le mouvement palestinien du Hamas d'avoir commis des crimes de guerre et d'éventuels crimes contre l'humanité lors de l'offensive et recommande au Conseil de sécurité d'exiger des enquêtes israéliennes et palestiniennes sur la question sous peine de déférer les affaires devant la Cour pénale internationale²⁶. Long de 575 pages, le rapport²⁷ fut présenté le 28 septembre 2009 lors de la douzième session ordinaire du Conseil²⁸. Il avait été convenu, avec l'appui du Président de l'Autorité palestinienne Mahmoud Abbas, le report du vote du rapport Goldstone à la treizième réunion du Conseil censée se

est motivée par l'intensification des frappes terrestres et aériennes survenues dans la bande de Gaza suite aux lancements de roquettes dans le nord d'Israël (Document A/HRC/S-6/2 du 31 mars 2008, *Rapport du Conseil des droits de l'homme sur sa sixième session extraordinaire*). Finalement, la session des 9 et 12 février 2009 est convoquée suite à l'opération « Plomb Durci » dans la bande de Gaza (Document A/HRC/S-9/2 du 27 février 2009, *Rapport du Conseil des droits de l'homme sur sa neuvième session extraordinaire*).

²² Sur le rapport de la Haut-Commissaire, v. *infra*.

²³ Document A/HRC/S-9/2 du 27 février 2009, *Rapport du Conseil des droits de l'homme sur sa neuvième session extraordinaire*.

²⁴ Selon la résolution prise à l'issue de la session, la mission devait « enquêter sur toutes les violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire perpétrées par la puissance occupante, Israël, contre le peuple palestinien sur l'ensemble du territoire palestinien occupé, en particulier dans la bande de Gaza occupée, lors de l'agression en cours ». Après les critiques émises notamment par Mary Robinson et Richard Goldstone, l'enquête s'est étendue aux violations commises par les deux parties (Israël et le Hamas). V. résolution du Conseil A/HRC/S-9/L.1 du 12 janvier 2009, *Graves violations des droits de l'homme dans le territoire palestinien occupé résultant en particulier des récentes attaques militaires israéliennes contre la bande de Gaza occupée*.

²⁵ V. notamment MICHEL Nicolas, « Qui est Richard Goldstone ? », *Jeune Afrique*, 13 octobre 2009.

²⁶ V. la conférence de presse tenue par Richard Goldstone lors de la douzième session ordinaire du Conseil, *Statement by Richard Goldstone on behalf of the Members of the United Nations Fact Finding Mission on the Gaza Conflict before the Human Rights Council*, 29 septembre 2009, disponible sur le site du Conseil des droits de l'homme à l'adresse suivante : www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/specialsession/9/docs/OpeningStatement_GazaFFM_290909.doc.

²⁷ Document A/HRC/12/48 du 25 septembre 2009, *Human rights in Palestine and other occupied arab territories: Report of the United Nations fact finding mission on the Gaza conflict*.

²⁸ Human Rights Watch, [ONU : Les Etats-Unis et l'Union européenne font obstacle à la justice concernant le conflit de Gaza](http://www.hrw.org/fr/news/2009/09/30/ONU-les-etats-unis-et-l-union-europeenne-ont-obstacle-a-la-justice-concernant-le-conflit-de-gaza), 30 septembre 2009.

tenir en mars 2010. Mahmoud Abbas a justifié sa position par sa volonté de réunir davantage de soutiens pour le rapport²⁹. Il est à noter que la délégation palestinienne aux Nations Unies est dirigée par l'Autorité palestinienne sous le contrôle du Fatah, le parti rival du Hamas. Cette position, très mal accueillie par l'opinion publique arabe entraînant même des dissensions au sein du Fatah, dirigée par Mahmoud Abbas³⁰, peut être perçue comme l'enterrement du rapport. Selon des sources diplomatiques, l'attitude de Mahmoud Abbas est la résultante de pressions américaines et européennes³¹.

C'est suite au mécontentement arabe, particulièrement des Palestiniens - à Gaza et en Cisjordanie³² - envers le Président de l'Autorité palestinienne, que ce dernier changera de position et prendra toutes les mesures nécessaires afin de tenir une session - extraordinaire - axée principalement sur le rapport³³. Cette position par ailleurs est clairement soutenue par le secrétaire général des Nations Unies Ban Ki-Moon. Ainsi, le Conseil adoptera le rapport lors de la douzième session extraordinaire et condamnera Israël pour « *non-coopération (...) avec la mission* ».

Il semble donc que la tenue de cette session d'urgence soit à priori de nature politique. Elle est dictée par des considérations géopolitiques internationales et palestiniennes, que ce soit le positionnement de l'Autorité palestinienne sur la scène internationale ou, plus localement, sur la scène palestinienne interne (en ce qui concerne ses rivalités avec le Hamas). De plus, la session a été convoquée à la demande de la Palestine. Il est intéressant de noter que ladite convocation est lancée par un observateur et non un Etat membre. En effet, la Palestine³⁴ est reconnue comme ayant le statut d'observateur privilégié au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies, c'est-à-dire le statut identique à un Etat non membre des Nations Unies³⁵. Finalement, les sessions d'urgence consacrées au conflit israélo-palestinien *stricto sensu* ont toujours été convoquées soit par les représentants du Groupe des Etats arabes et de l'Organisation de la Conférence Islamique (O.C.I.)³⁶.

²⁹ Agence France Presse, *Mahmoud Abbas défend sa décision de report du vote sur le rapport Goldstone*, 11 octobre 2009.

³⁰ AYAD Christophe, « Le rapport Goldstone embarrasse Abbas », *Libération*, 12 octobre 2009.

³¹ Human Rights Watch, [ONU : Les Etats-Unis et l'Union européenne font obstacle à la justice concernant le conflit de Gaza](#), 30 septembre 2009.

³² Les territoires palestiniens sont actuellement sous contrôle de l'autorité palestinienne en Cisjordanie et sous contrôle du Hamas à Gaza.

³³ V. KOLLER Frédéric, « Volte face de Mahmoud Abbas sur 'Goldstone' », *Le Temps*, 15 octobre 2009 ; TEIBEL Amy, « Palestinians Vow Push For War Crimes report: Heavy Criticism Forces Backtrack On Six-Month Deferral », *The Daily Star*, 13 octobre 2009.

³⁴ V. le site de la [Mission permanente d'observation de la Palestine auprès de l'Organisation des Nations Unies](#) à l'adresse suivante: www.un.int/palestine/index.shtml.

³⁵ DE WILDE D'ESTMAEL Tanguy et LIEGEOIS Michel, *Deux poids, deux mesures ? L'ONU et le conflit israélo-arabe : une approche quantitative*, Presses Universitaires de Louvain, 2006, p.76.

³⁶ Le rapport officiel de l'ONU relatif à la douzième session extraordinaire, contrairement à l'ensemble des autres rapports qui citent explicitement l'Etat qui convoque la session, se borne uniquement à préciser que « *le secrétariat du Conseil a reçu une demande de convocation d'une session extraordinaire du Conseil* », Document A/HRC/S-12/1 du 21 octobre 2009, précité.

L'ouverture des sessions d'urgence obéit - dans une certaine mesure - à des considérations d'ordre politique et les résolutions du Conseil des droits de l'homme sont des actes de nature politique³⁷, au-delà des considérations juridiques qui semblent les alimenter formellement. Mais avec cette session d'urgence, le Conseil ira plus loin en instituant un précédent dans son fonctionnement. Ainsi, et suite à des considérations politiques, le Conseil pourrait désormais tenir une session extraordinaire pour le suivi des mécanismes institués à l'issue de sessions précédentes. Ainsi, le « besoin », tel que conçu par la résolution instituant le Conseil voire l'urgence pourrait être le suivi ou l'application d'une session précédente. Comme la deuxième partie (B) de la résolution, sa troisième partie (C) relative au rapport de la Haut-Commissaire, concerne également le suivi des mesures prises à l'issue de la neuvième session. Par conséquent, d'un point de vue purement technique - et non politique -, cette session devrait avoir pour objet principal le suivi d'une session d'urgence précédente.

Finalement, il est à noter que la session fut largement critiquée, entraînant nécessairement une division lors du vote de la résolution. Les pays européens ont voté contre ou se sont abstenus à cause de la non prise en considération de leurs propositions de projet de résolution. De plus, le boycott sans précédent³⁸ du vote par certains pays a considérablement porté atteinte à la crédibilité des travaux entrepris. La France³⁹ et le Royaume-Uni⁴⁰ n'ont pas participé au vote pour non mise en application des recommandations concernant les enquêtes nationales⁴¹. Par contre, tous les pays – exception faite d'Israël, des Etats-Unis et du Royaume-Uni dans une moindre mesure – ont souligné le sérieux et la qualité du travail d'enquête de la mission d'établissement des faits présidée par Richard Goldstone⁴². La division entre les pays ne résidait pas donc au niveau du rapport Goldstone lui-même, mais au niveau de la mise en place de la session et du caractère de la résolution⁴³.

³⁷ KEMILEVA Kamelia, « Les résolutions de la Commission des droits de l'homme à l'heure de la mise sur pied du Conseil des droits de l'homme - Quelle (bonne) résolution ? », *Revue Droits Fondamentaux*, n° 5, janvier - décembre 2005.

³⁸ KOLLER Frédéric, « Vote favorable sur le rapport Goldstone », *Le Temps*, 17 octobre 2009.

³⁹ La France a considéré que « le projet de résolution qui était soumis au vote aujourd'hui, sous la forme d'un texte à vocation très large, mêlait de manière inopportune le rapport de la mission d'établissement des faits et des questions sans lien direct avec le mandat du Conseil des Droits de l'Homme et détournait ainsi l'action du Conseil de l'objectif qu'il s'était initialement assigné ». De plus, la France a engagé « des discussions de nature à mettre en œuvre certaines des recommandations du rapport. La mise aux voix prématurée de ce projet de résolution n'a pas permis à ces efforts d'aboutir avant le vote. Ainsi, « la France, avec d'autres délégations, a refusé de participer au vote sur le projet de résolution », communiqué du ministère français des affaires étrangères et européennes, *Conseil des droits de l'homme : rapport Goldstone*, 16 novembre 2009.

⁴⁰ Agence France Presse, *ONU/Gaza: le Conseil des droits de l'homme approuve le rapport Goldstone*, 16 octobre 2009.

⁴¹ Voir le communiqué du ministère français des affaires étrangères et européennes, précité.

⁴² Pour une critique radicale, se reporter à la revue *Controverses*, n° 13, mars 2010, « Gaza, une critique du rapport Goldstone » www.controverses.fr.

⁴³ A titre d'exemple, l'intervention du Mexique (qui s'est abstenu de voter) lors des débats est très révélatrice de cet état des choses. Tout en considérant le rapport « complet et équilibré », le Mexique estime qu'il « appartient au Conseil de se saisir de situations urgentes (...) la convocation de la présente session extraordinaire ne s'imposait probablement pas à l'aune de ce critère », A.I.D.H. (Association Internet pour la promotion des droits de l'homme), *Le Conseil recommande à l'Assemblée générale des Nations Unies d'examiner le Rapport Goldstone*, document disponible sur le site de l'association à l'adresse

II- Une session reflétant un nouveau dynamisme de coordination entre les instances onusiennes

Le Conseil, à travers cette session, établira une véritable coordination au sein de l'Organisation des Nations Unies. Cette coordination, qui prendra en compte certaines instances onusiennes (A.), permettra d'obtenir un suivi efficace des travaux du Conseil au niveau des principaux organismes onusiens (B.).

A. - Une prise en compte innovante des autres instances onusiennes

Parallèlement à la résolution, le Conseil va adopter une décision sans vote, ayant pour objet « *de transmettre de toute urgence la résolution S-12/1 (...) à l'Assemblée générale afin qu'elle l'examine au cours de la partie principale de sa soixante-quatrième session* »⁴⁴. La décision est assez concise – elle se limite à un paragraphe unique – et précise – elle a pour objet unique la transmission de la résolution à l'Assemblée générale –. Le Conseil va encore une fois apporter une innovation, en adoptant pour la première fois en session d'urgence une mesure stipulant la transmission de la session en cause envers une instance onusienne, l'Assemblée générale en l'occurrence.

En effet, la simple référence aux instances onusiennes est une pratique plutôt rare en ce qui concerne les résolutions prises à l'issue des sessions. Les résolutions ne font des allusions explicites aux instances des Nations Unies - à l'exception certainement du Haut-Commissariat aux droits de l'homme - que pour rappeler certaines résolutions de l'Assemblée générale⁴⁵, ou du rôle joué par le Secrétaire général (prise de position, assistance technique aux enquêtes établies...). Malgré le caractère unique de cette décision - tant sur le fond que sur la forme -, elle ne semble pas apporter d'éléments nouveaux. Le Conseil étant un organe subsidiaire de l'Assemblée générale⁴⁶, ce dernier examine lors de ses sessions ordinaires les résolutions et décisions prise par le Conseil. Cette décision ne faisant que transmettre la douzième session de manière urgente vers l'Assemblée générale. Néanmoins, au delà de cette apparence trompeuse, la décision reflète l'intention d'établir un système de coordination solide et efficace sur la question de la guerre de Gaza avec les organes onusiens, notamment le Conseil de sécurité. Le Conseil, réuni en session d'urgence, n'adopte presque jamais, du

suivante : www.aidh.org/ONU_GE/conseilddh/09/spec_palest_16.htm.

⁴⁴ Décision du Conseil A/HRC/DEC/S-12/101 du 16 octobre 2009, précitée.

⁴⁵ La plupart des sessions extraordinaires ne citent l'Assemblée générale que pour rappeler la résolution 60/251 instituant le Conseil.

⁴⁶ V. notamment sur la question CALLEJON Claire, *op.cit.*, pp. 53-60 ; TARDU Maxime, « Le nouveau Conseil des droits de l'homme aux Nations Unies : décadence ou résurrection ? », *R.T.D.H.*, 2007, n° 72, pp. 967-991 ; EUDES Marina, « De la Commission au Conseil des droits de l'homme : vraie réforme ou faux semblants ? », *A.F.D.I.*, 2007, pp. 599-616.

moins formellement, une véritable politique de coordination avec des instances onusiennes. La seule session extraordinaire (hormis la douzième), qui de manière assez timide, va tenter de nouer un semblant de coordination avec d'autres instances onusiennes semble être la septième session consacrée à la crise alimentaire⁴⁷. En effet, le Conseil évoque l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture dans sa résolution⁴⁸. Mais la coordination va se limiter uniquement à la participation⁴⁹ à une conférence internationale⁵⁰.

De plus, cette décision est prise indépendamment de la résolution et d'un point de vue formel, l'intitulé des deux mesures diffère⁵¹. En théorie, rien n'aurait empêché d'intégrer la décision au sein de la résolution, aussi détaillée soit-elle. L'aboutissement à un compromis entre les Etats à la différence de la résolution prise à l'issue d'un vote, va certainement être la raison essentielle de son autonomie. Cette division entre les Etats affecte la crédibilité du Conseil, mais renforce néanmoins la valeur morale et politique de la décision prise sans vote. Le Conseil va ainsi adopter une « décision », notamment pour la démarquer de la résolution, prise à l'issue du vote, donnant ainsi à ladite décision une plus grande crédibilité. Ainsi pour la première fois, le Conseil va prendre deux mesures distinctes parallèles. Cette initiative, qui affecte la forme classique des mesures prises en session d'urgence, va évidemment s'apparenter à celles prises lors des sessions ordinaires qui consistent en des décisions et des résolutions.

Par ailleurs, le rôle conféré au Haut-commissariat⁵² en tant qu'instance de coordination dans le domaine des droits de l'homme va naturellement lui donner une place importante au niveau du fonctionnement et de la structure du Conseil⁵³. Si on se réfère à la quasi-totalité des résolutions, le

⁴⁷ Document A/HRC/S-7/2 du 17 juillet 2008, précité.

⁴⁸ Résolution S-7/1 du 22 mai 2008, *L'impact négatif de l'aggravation de la crise alimentaire mondiale sur la réalisation du droit à l'alimentation pour tous*.

⁴⁹ Le conseil « invite l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture à adresser au Haut-Commissaire aux droits de l'homme et au Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation une invitation pour qu'ils assistent et participent activement à la Conférence de haut niveau susmentionnée, de manière à favoriser la prise en compte des droits de l'homme dans l'analyse de la crise alimentaire mondiale, en mettant l'accent sur la réalisation du droit à l'alimentation », Résolution S-7/1 du 22 mai 2008, point 6, précitée.

⁵⁰ Il s'agit de la Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale: les défis du changement climatique et des bioénergies qui s'est tenue à Rome en juin 2008, pour plus d'informations, V. les archives relatives à la conférence disponible sur le site de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture à l'adresse suivante: www.fao.org/foodclimate/hlc-home/fr.

⁵¹ D'habitude, les travaux du Conseil réuni en session extraordinaire prennent la forme de résolutions, qu'elles soient adoptées à l'issue d'un vote ou pas. La quatrième session d'urgence relative au Darfour constitue l'unique session où le Conseil adopte une « décision ». Mais au niveau du fond, cette décision ne va pas pour autant se démarquer de l'esprit des résolutions - notamment consensuelles - adoptées (préoccupation sur la situation, mise en place d'un mécanisme d'enquête.). Décision du Conseil S-4/101 du 13 décembre 2006, *Situation des droits de l'homme au Darfour*.

⁵² Sur les fonctions du Haut-commissariat, v. notamment GAHAM Hamid, « L'évolution des structures du Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme depuis 10 ans » in DECAUX Emmanuel (dir.), *Les Nations Unies et les droits de l'homme : enjeux et défis d'une réforme*, Pedone, Paris, 2006, pp. 53-61.

⁵³ Sur la question du Conseil avec le Commissariat v. notamment CALLEJON Claire, *op.cit.*, pp. 153-165.

Haut-commissariat est souvent mentionné⁵⁴. Mais en ce qui concerne la douzième session, une petite nuance devrait être révélée. La résolution, comme vue ci-dessus, est divisée en trois parties. La troisième partie(C)⁵⁵ concerne l'approbation par le Conseil du travail de la Haut-Commissaire assigné lors de la neuvième session extraordinaire⁵⁶. En consacrant une partie de la résolution exclusivement au suivi du travail de la Haut-Commissaire, le Conseil semble clairement confirmer encore une fois la volonté d'établir une véritable politique de coordination avec les différentes instances onusiennes, du moins en ce qui concerne la guerre contre la bande de Gaza.

B. - Un suivi efficace mettant en mouvement les organes onusiens principaux

Hormis les considérations politiques ayant été à la base de la mise en place de la douzième session d'urgence, la volonté et le dynamisme de la transmission du dossier Goldstone devant les instances onusiennes constitue un défi primordial pour le Conseil. La coordination au sein du système onusien dans le domaine des droits de l'homme, évoquée brièvement dans la résolution instituant le Conseil⁵⁷, est souhaitable⁵⁸. Par contre, la question de la relation entre le Conseil des droits de l'homme et le Conseil de sécurité est passée sous silence⁵⁹. L'organisation de défense des droits de l'homme, *Human Rights Watch*, affirme ainsi que le suivi effectif et l'application d'une mesure prise par le Conseil des droits de l'homme nécessitent l'appui des organismes des Nations Unies, dont le Conseil de sécurité⁶⁰.

Cette volonté de coordination avec les hautes instances des Nations Unies sur le dossier relève également de l'esprit dans lequel le rapport Goldstone a été conçu. En effet, la saisine du Conseil de sécurité établie par la mission d'établissements des faits⁶¹ figure parmi les recommandations les plus relayées sur la scène internationale. La mission recommande également aux autorités israéliennes et

⁵⁴ Les services fonctionnels notamment administratifs et logistiques apportés par le Haut-Commissariat au Conseil vont nécessairement se refléter à travers les mesures prises dans le cadre des sessions, que ce soit au niveau du soutien aux enquêtes établies ou du suivi de la résolution adoptée.

⁵⁵ Le Conseil va prendre « acte du premier rapport périodique de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur l'application de la résolution S-19/1 du Conseil des droits de l'homme », faire « siennes les recommandations contenues dans le premier rapport périodique » et prier « la Haut-Commissaire aux droits de l'homme de lui soumettre, à sa treizième session, un rapport sur l'état d'application de la présente résolution », Résolution précitée du Conseil S-12/1 du 16 octobre 2009.

⁵⁶ Ainsi lors de la neuvième session d'urgence, le Conseil a prié « le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme de faire un rapport sur les violations des droits de l'homme du peuple palestinien par la puissance occupante, Israël », Résolution du Conseil S-9/1 du 12 janvier 2009, *Grave violations des droits de l'homme dans le territoire palestinien occupé résultant en particulier des récentes attaques militaires israéliennes contre la bande de Gaza occupée*.

⁵⁷ Le point 3 de la résolution précise que le Conseil « s'emploiera à ce que les activités du système des Nations Unies relatives aux droits de l'homme soient coordonnées et à ce que la question des droits de l'homme soit prise en compte systématiquement par tous les organismes du système », Résolution de l'Assemblée générale adoptée le 15 mars 2006 instituant le Conseil des droits de l'homme, *op.cit.*

⁵⁸ EUDES Marina, « De la Commission au Conseil des droits de l'homme : vraie réforme ou faux semblants ? », *op.cit.*

⁵⁹ FASSASSI Idris, « De la Commission des droits de l'homme des Nations Unies au Conseil des droits de l'homme », *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, n° 1, 2009, pp. 171-196.

⁶⁰ Human Right Watch, *Human Rights Council: No more business as usual*, 19 mai 2006.

palestiniennes de procéder à des enquêtes, dans un délai de six mois, sous peine d'envoyer le dossier devant le procureur de la Cour pénale internationale. En effet, l'enquête a connu un retentissement sans précédent au niveau de la communauté internationale. Jamais dans l'histoire du Conseil des droits de l'homme - et même de la défunte Commission -, une enquête n'a suscité autant de passion, faisant la une des médias sur l'ensemble de la planète. La personnalité du juge a été le vecteur principal d'une telle prise d'intérêt⁶². Et ce tollé provoqué par l'enquête rejaillira probablement sur les travaux des organes onusiens principaux. L'intérêt porté sur la question va être d'une ampleur assez considérable et unique au niveau des institutions onusiennes.

Lors de sa 64^{ème} session, l'Assemblée générale a tenu le 28 octobre 2009 une séance consacrée au rapport⁶³. La question est traitée avec une extrême rapidité, à peine deux semaines après la tenue de la douzième session extraordinaire. De plus, le sujet est examiné directement en séance plénière et non pas au niveau de la troisième commission, habilitée à traiter des questions humanitaires⁶⁴. A l'issue d'un débat largement médiatisé, l'Assemblée adopte une résolution⁶⁵, présentée par les pays arabes et adoptée, par une majorité de 114 Etats à l'issue d'un vote⁶⁶. Seuls 18 pays ont voté contre (dont Israël, les Etats-Unis et certains pays européens comme l'Allemagne et l'Italie) les autres s'abstenant. Plusieurs problèmes ont été à l'origine des négociations entre les Européens et les Arabes, particulièrement le contenu de la résolution de la douzième session extraordinaire, qui avait rejetée par une grande partie des pays occidentaux⁶⁷. L'Assemblée approuvera quant à elle le rapport Goldstone. L'élément le plus important de la résolution réside dans le fait qu'elle prévoit sa transmission au Conseil de sécurité, en mettant celui-ci face à ses responsabilités : dans son second point, l'Assemblée générale prie « *le Secrétaire général de transmettre au Conseil de sécurité le rapport de la Mission d'établissement des faits de l'Organisation des Nations Unies sur le conflit de Gaza* ».

⁶¹ En effet, la mission recommande au Conseil des droits de l'homme de transmettre le rapport au Conseil de sécurité : « *In view of the gravity of the violations of international human rights and humanitarian law and possible war crimes and crimes against humanity that it has reported, the Mission recommends that the United Nations Human Rights Council should request the United Nations Secretary-General to bring this report to the attention of the United Nations Security Council under Article 99 of the Charter of the United Nations so that the Security Council may consider action according to the Mission's relevant recommendations below* », Document A/HRC/12/48 du 25 septembre 2009, pp. 423, *op.cit.*

⁶² Sur la question, v. notamment FALK Richard, « Pourquoi le rapport Goldstone est important », article disponible sur le site *Info-Palestine* à l'adresse suivante : www.info-palestine.net/article.php3?id_article=7349.

⁶³ Assemblée générale, AG/10883, *Enquêtes crédibles sur les crimes commis à Gaza et renvoi devant le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale suit certaines recommandations du rapport Goldstone*, département de l'information des Nations Unies, document non officiel, 5 novembre 2009.

⁶⁴ KOLB Robert, *Introduction au droit des Nations Unies*, Helbing & Lichtenhahn, 2008, pp.145-146.

⁶⁵ Résolution de l'Assemblée générale A/64/L.11 adoptée le 2 novembre 2009, *Suite donnée au rapport de la Mission d'établissement des faits de l'Organisation des Nations Unies sur le conflit de Gaza*.

⁶⁶ La résolution a été adoptée par 114 voix contre 18 et 44 abstentions.

⁶⁷ Voir notamment BOLOPION Philippe, « Le rapport Goldstone approuvé par l'Assemblée générale de l'ONU », *Radio France Internationale*, 6 novembre 2009 et *Le rapport Goldstone revient devant l'Assemblée générale de l'ONU*, 5 novembre 2009. Voir www.rfi.fr.

Cette coordination dynamique démontre la volonté de certains Etats d'accorder au rapport Goldstone une priorité au niveau des Nations Unies. Une résolution, votée à une forte majorité par l'Assemblée générale, bien que dépourvu de force juridique, confère à cette dernière, un poids politique et symbolique assez considérable⁶⁸. Mais l'enjeu majeur de cette session restait de savoir si le dossier parviendrait au Conseil de sécurité⁶⁹. Suite au rejet de la demande formulée par la Libye, en tant que membre non-permanent, de consacrer une session d'urgence devant le Conseil de sécurité, les suites du rapport Goldstone et les violations commises lors de la guerre de Gaza furent au cœur des débats le 14 octobre 2009 lors de la réunion mensuelle du Conseil de sécurité sur le Proche-Orient⁷⁰. Jamais une enquête du Conseil des droits de l'homme prise dans le cadre d'une session extraordinaire n'avait été ainsi discutée à New York. Bien qu'une résolution prise en faveur du rapport soit certainement inconcevable à cause notamment du veto américain, cet examen constitue un gage de crédibilité accordé aux travaux du Conseil des droits de l'homme et un espoir d'une mise en place d'une véritable justice internationale pour les violations massives des droits de l'homme commises dans la région pour mettre fin à l'impunité.

Le Conseil des droits de l'homme s'est clairement engagé dans cette voie. En effet, à la suite des résolutions 64/10 et 64/254 de l'Assemblée générale réclamant des enquêtes internes, le Conseil lors de sa treizième session ordinaire, une résolution 13/9, adoptée le 25 mars 2010 suite à un vote⁷¹, a décidé la création d'un comité d'experts indépendants du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme afin d'évaluer toutes procédures judiciaires internes engagées par Israël et les autorités palestiniennes pour enquêter sur les crimes commis lors de la guerre de Gaza⁷². En effet, tirant les conséquences de la suite du rapport Goldstone, l'Assemblée générale avait clairement préconisé qu'en l'absence d'enquêtes menées par les Israéliens et les Palestiniens, la Cour pénale internationale puisse être saisie.

Le Comité de trois experts établi en vertu de la résolution 13/9 était présidé par le professeur Christian Tomuschat, assisté du juge Mary McGowan Davis et de M. Param Kumaraswamy. Il a rendu son rapport le 27 septembre 2010, sur la base des enquêtes internes menées par Israël et par les autorités

⁶⁸ V. sur ce point, Amnesty International, *Nations Unies : le vote sur le rapport, une étape décisive en matière de responsabilisation*, 6 novembre 2009.

⁶⁹ LEMA Luis, « Rapport Goldstone : mercredi devant le Conseil de Sécurité ? », *Le Temps*, 6 novembre 2009.

⁷⁰ Conseil de sécurité, SC/9767, *Parties trying to undermine political progress in Middle East must not be allowed to set agenda, top United Nations political official tells Security Council. Speakers weigh 'Goldstone report' on recent conflict in Gaza strip*, Département de l'information des Nations Unies, document non officiel, 14 octobre 2009.

⁷¹ La résolution a été adoptée par 29 voix contre 6 (Etats-Unis, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Slovaquie et Ukraine) avec 11 abstentions.

⁷² Haut-Commissariat aux droits de l'homme, *Le Conseil des droits de l'homme décide de créer un comité d'experts pour le suivi du rapport Goldstone et proroge le mandat sur la RPD de Corée*, 25 mars 2010.

palestiniennes⁷³. La résolution 15/6 adoptée le 6 octobre 2010 par 27 voix contre 1 (Etats-Unis) et 19 abstentions, condamne la non coopération d'Israël et renouvelle le mandat du comité d'experts. Le nouveau Comité qui ne comportait plus que deux membres a été présidé par le juge McGowan Davis assistée du juge Aspegren, a présenté un rapport au Conseil faisant un tableau d'ensemble des enquêtes menées⁷⁴. Le Conseil des droits de l'homme a adopté la résolution 16/32 du 25 mars 2011 par 27 voix contre 3 (Etats-Unis, Royaume-Uni et Slovaquie) et 16 abstentions, qui transmet de nouveau le dossier à l'Assemblée générale, pour qu'elle prenne les décisions appropriées, « *including consideration of referral of the situation in the Occupied Palestinian Territory to the prosecutor of the ICC, pursuant article 13(b) of the Rome Statute* » (§ 10) et demande au Secrétaire général de faire un rapport d'ensemble...

C'est dans ce contexte que la publication d'un article de presse du juge Goldstone a remis en cause la « crédibilité » du rapport collectif qui porte son nom. En tout état de cause, les conclusions des rapports du Comité d'experts indépendant ne permettent pas de telles conclusions sur le fond. Quant à la forme, le désaveu du juge Goldstone, aussi médiatique soit-il, ne saurait remplacer le cas échéant une procédure de révision pour dol ou pour « erreur manifeste » mettant en cause les autres membres de la commission d'enquête, ce qui serait là encore une innovation intéressante.

**

*

La douzième session extraordinaire constitue une session assez particulière, présentant certains aspects nouveaux par rapport aux sessions extraordinaires précédentes : ouverture de la session suite à des considérations floues, deux mesures prises parallèlement, structure particulière de la résolution, résolution principalement axée sur les travaux d'une session précédente (rapport Goldstone et rapport de la Haut-Commissaire), décision stipulant la transmission immédiate à l'Assemblée générale. Cette session d'urgence qui portait elle-même sur une session d'urgence, a produit des effets sur les relations entre le Conseil des droits de l'homme et les principales instances onusiennes, y compris en esquisant l'hypothèse d'une saisine de la Cour pénale internationale, pour mieux stimuler les enquêtes nationales. Rester à savoir si les enseignements de cette session seront limités à la guerre de Gaza ou auront une portée plus large, en contribuant à la justice et en faisant reculer l'impunité.

⁷³ A/HRC/15/50.

⁷⁴ A/HRC/16/24.